

Übung im Öffentlichen Recht

Wintersemester 2025/26

6. Besprechungsfall

18.12.2025

Sachverhalt

Die B-GmbH (B) hat im Gebiet der nordrhein-westfälischen kreisfreien Stadt H ein Grundstück erworben, auf dem ein Mehrfamilienhaus steht. Das Gebiet, in welchem das Grundstück liegt und für das kein Bebauungsplan besteht, ist im Zusammenhang bebaut. Es befinden sich hier ausschließlich Mehrfamilienhäuser, die nur der Wohnnutzung dienen. Auch das von B erworbene Gebäude war ursprünglich als Wohngebäude genehmigt worden.

B plant nun, das vorhandene Gebäude anders zu nutzen und dort eine Einrichtung für sogenanntes „betreutes Wohnen“ zu betreiben. Zu diesem Zweck stellt B einen Antrag auf Erteilung einer Nutzungsänderungsgenehmigung für das Wohnhaus. In der dem Antrag an das Bauaufsichtsamt der Stadt H beigefügten Betriebsbeschreibung ist das Vorhaben als „Wohngemeinschaft zur dauerhaften Aufnahme und Versorgung von Personen mit Bedarf an spezialisierter Krankenbeobachtung“ bezeichnet. Die pflege- und betreuungsbedürftigen Personen sollen rund um die Uhr in drei Schichten mit jeweils 2 Kräften betreut werden. Die Schichtwechsel sind jeweils um 6 Uhr morgens, 14 Uhr mittags und 22 Uhr abends vorgesehen. Es soll insgesamt sieben Zimmer für die pflege- und betreuungsbedürftigen Personen geben. Gemäß dem Betriebskonzept sollen die pflege- und betreuungsbedürftigen Personen Mieter der von ihnen selbst einzurichtenden und zu möblierenden Zimmer sein.

Das Bauaufsichtsamt der Stadt H genehmigt – im vereinfachten Verfahren gemäß § 64 BauO NRW – die beantragte Nutzungsänderung mit Schreiben vom 07.02.2025, das der B am 08.02.2025 zugestellt wird.

N ist Eigentümer eines Grundstücks, das unmittelbar an das Grundstück der B angrenzt. N wundert sich, als er am Morgen des 12.03.2025 über der Eingangstür des Nachbargebäudes ein Schild bemerkt, auf dem zu lesen ist: „Betreutes Wohnen in H“. N spricht eine Person, die in das Gebäude geht, an und erfährt von dieser, dass eine Einrichtung für betreutes Wohnen hier ihre Tätigkeit in Kürze aufnehmen werde und dass die erforderliche Genehmigung seitens der Stadt bereits vorliege. N ist empört, da er der Überzeugung ist, dass der Betrieb eines krankenhausesähnlichen Pflegeheims in einem Wohngebiet nicht zulässig sein könne. Der Charakter des Gebiets werde dadurch verändert. Von einem dauerhaften Wohnen in der Einrichtung könne nicht die Rede sein, da die Einrichtung nur der vorübergehenden Unterbringung der pflege- und betreuungsbedürftigen Personen bis zu ihrem in der Regel nicht allzu fernen Lebensende diene. Dies gelte umso mehr, wenn die untergebrachten Personen dort praktisch erzwungenermaßen aufgrund einer Entscheidung eines gesetzlichen Betreuers verweilen müssten. Außerdem werde er als Nachbar durch den An- und Abfahrtsverkehr erheblich gestört. Auch komme es zu bestimmten Zeiten, insbesondere zum Schichtwechsel, was zutrifft, zu einem kurzfristig verstärkten An- und Abfahrtsverkehr.

N erhebt deswegen am Mittwoch, dem 16.03.2025, Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht gegen die der B erteilte Genehmigung. Zugleich beantragt er die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes, um zu verhindern, dass die Einrichtung für betreutes Wohnen ihre Tätigkeit aufnimmt.

Frage: Hat der Antrag des N auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes Aussicht auf Erfolg?

Bearbeitungshinweise:

1. Es ist auf alle im Sachverhalt aufgeworfenen Rechtsfragen – ggf. in einem Hilfsgutachten – einzugehen.
2. Es ist davon auszugehen, dass die Voraussetzungen für die Durchführung des vereinfachten Genehmigungsverfahrens nach § 64 BauO NRW vorliegen.
3. Bestimmungen des Wohn- und Teilhabegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (WTG) sind nicht zu prüfen.

Schwerpunkte

- Einstweiliger Rechtsschutz nach §§ 80a, 80 Abs. 5 S. 1 VwGO und Besonderheiten im Aufbau einer Nachbarklage
 - Genereller und partieller Drittschutz im Baurecht
- Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens (nach Art der baulichen Nutzung) im unbeplanten Innenbereich nach § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. §§ 2 ff. BauNVO

A. Zulässigkeit

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

- Verwaltungsrechtsweg ist für Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz eröffnet, wenn dieser auch in der Hauptsache eröffnet ist.
- Mangels aufdrängender Sonderzuweisung: Generalklausel des **§ 40 Abs. 1 S. 1 VwGO**.

1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit

- Liegt vor, wenn die streitentscheidenden Normen solche des öffentlichen Rechts sind (sog. modifizierte Subjektstheorie).
- Norm des öffentlichen Rechts ist eine solche, die einen Hoheitsträger einseitig in seiner Funktion als solcher berechtigt oder verpflichtet.
- Streitentscheidend sind hier Normen der BauO NRW, des BauGB und der BauNVO, die ausschließlich Hoheitsträger als solche ermächtigen oder verpflichten.
→ öffentlich-rechtliche Streitigkeit (+)

2. Nichtverfassungsrechtlicher Art (+)

3. Keine abdrängende Sonderzuweisung (§ 40 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 VwGO) (+)

➔ Verwaltungsrechtsweg in der Hauptsache gem. § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet. ➔ Auch im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes eröffnet.

II. Statthafte Antragsart

- Richtet sich nach dem Begehren des Antragsstellers, §§ 88, 122 Abs. 1 VwGO.
- Hier begehrt N, dass B ihre Einrichtung für betreutes Wohnen nicht in Betrieb nehmen darf.
- Vorläufiger Rechtsschutz richtet sich nach § 123 Abs. 1 VwGO, sofern nicht vorrangig ein Antrag nach §§ 80, 80a VwGO statthaft ist, § 123 Abs. 5 VwGO.
➔ Vorläufiger Rechtsschutz nach **§§ 80a Abs. 3, Abs. 1 Nr. 2 Alt. 1, 80 Abs. 5 S. 1 VwGO** kommt in Betracht:
- Im Hauptsacheverfahren müsste 1. die **Anfechtungsklage** statthaft sein und 2. entgegen dem Grundsatz des § 80 Abs. 1 VwGO **keine aufschiebende Wirkung** entfalten.
- N hat Klage gegen die B erteilte Nutzungsänderungsgenehmigung – einen Verwaltungsakt (mit Doppelwirkung) i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG NRW – erhoben. ➔ Anfechtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO ist statthaft.

- Die Klage entfaltet als Klage eines Dritten gegen eine bauaufsichtliche Zulassung des Vorhabens der B gem. § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 212a Abs. 1 BauGB keine aufschiebende Wirkung. (Die Nutzungsänderungsgenehmigung ist eine „bauaufsichtliche Zulassung“)
- ➔ Ein Antrag gem. §§ 80a Abs. 3, Abs. 1 Nr. 2 Alt. 1, 80 Abs. 5 S. 1 VwGO ist statthaft.

III. Antragsbefugnis

- N ist antragsbefugt, wenn er in der Hauptsache klagebefugt ist (analog § 42 Abs. 2 VwGO) ➔ N müsste geltend machen, durch die Nutzungsänderungsgenehmigung in einem ihn schützenden Recht verletzt zu sein (Kein allgemeiner Gesetzesvollziehungsanspruch Dritter).
- Möglichkeit der behaupteten Rechtsverletzung reicht aus (sog. Möglichkeitstheorie) ➔ Dies ist ausgeschlossen, wenn die behaupteten Rechte offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise bestehen oder ihm nicht zustehen können.
- N ist nicht Adressat eines belastenden Verwaltungsakts ➔ müsste eine mögliche Verletzung einer Rechtsnorm geltend machen, die gerade seinem Schutz dient.

- **Schutznormtheorie:** Eine Rechtsnorm ist drittschützend, wenn sie neben dem Allgemeininteresse zumindest auch dem Schutz von Individualinteressen zu dienen bestimmt ist und sich dieser Kreis bestimmen und abgrenzen lässt.
- ➔ Verletzung von nachbarschützenden Normen müsste möglich erscheinen und N müsste Nachbar i.S.d. Baurechts sein.

1. Möglichkeit der Verletzung nachbarschützender Vorschriften

- Gebiet könnte Charakter als reines Wohngebiet verlieren.
- Als Nachbar durch An- und Abfahrtsverkehr erheblich gestört.

a) Gebietserhaltungsanspruch

- Berechtigt Nachbarn, sich gegen hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung im Baugebiet unzulässiges Vorhaben zu wehren, selbst wenn die Grenze zu einer unzumutbaren Belästigung im Einzelfall i.S.v. § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO noch nicht überschritten ist.
- **Gedanken des wechselseitigen Austauschverhältnisses** ➔ Öffentlich-rechtliche Beschränkungen können im Verhältnis zu Nachbarn durchgesetzt werden.

- Findet nicht nur in förmlich festgesetzten Baugebieten Anwendung, sondern auch in einem durch die tatsächliche Bebauung geprägten Gebiet. → Fragliches Gebiet könnte faktisch ein reines Wohngebiet (§ 3 BauNVO) sein.
- Es ist nicht offensichtlich ausgeschlossen, dass der Betrieb einer Einrichtung dort unzulässig ist und daher den Gebietserhaltungsanspruch des N verletzt.

b) § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO iVm. dem Gebot der Rücksichtnahme

- Soll angemessenen **Interessenausgleich** im Nachbarschutzverhältnis gewährleisten.
→ drittschützend
- N befürchtet, durch den An- und Abfahrtslärm gestört zu werden → unzumutbare Belästigungen oder Störungen i.S.v. § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO nicht auszuschließen.

2. „Nachbar“ i.S.d. Baurechts

jeder, der in persönlicher Hinsicht ein dingliches Recht am Grundstück bzw. ein diesem ausnahmsweise gleichgestelltes obligatorisches Recht hat und der in räumlicher Hinsicht von den Auswirkungen des geplanten Vorhabens betroffen sein kann. Insbesondere „Angrenzer“ (formeller Begriff des Nachbarn) wie N. → Antragsbefugnis (+)

IV. Richtiger Antragsgegner

Rechtsträgerprinzip (§ 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog): Rechtsträgerin der handelnden Behörde – hier: des Bauamtes als untere Bauordnungsbehörde iSv. § 57 Abs. 1 S. 1 Nr. 3a, S. 2 BauO NRW. → Kreisfreie Stadt H

V. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

- Der Kläger H ist als natürliche Person nach § 61 Nr. 1 Alt. 1 VwGO beteiligtenfähig.
- Die beklagte Stadt H ist als juristische Person des öffentlichen Rechts (Gebietskörperschaft, § 1 Abs. 2 GO NRW) nach § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO beteiligtenfähig.
- Die Stadt H ist, vertreten durch den Oberbürgermeister (vgl. § 63 Abs. 1 S. 1 GO NRW), gemäß § 62 Abs. 3 VwGO prozessfähig.

VI. Rechtsschutzbedürfnis

1. Zulässiger Hauptsacherechtsbehelf

Kann nur vorliegen, wenn der Rechtsbehelf in der Hauptsache nicht offensichtlich unzulässig ist. → Fristgerechtes Erheben der Anfechtungsklage?

- Eines Widerspruchsverfahrens bedurfte es nicht (§ 110 Abs. 1, Abs. 3 Nr. 8 JustG NRW)
→ Frist: innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts (§ 74 Abs. 1 S. 1, 2 VwGO)
- Bekanntgabe richtet sich nach § 41 VwVfG NRW: Erfolgte an B am 08.02.2025, H erhob die Klage am 16.03.2025 → Klage könnte verfristet sein.
- Es erfolgte jedoch *keine Bekanntgabe an N als Nachbarn* → Kein Beginn der Klagefrist, Klage unterliegt lediglich prozessualer **Verwirkung**.
- § 58 Abs. 2 VwGO als Anhaltspunkt für den Verwirkungszeitraum: Jahresfrist ab Kenntniserlangung. Klageerhebung (16.03.2025) kurz nach Kenntniserlangung (12.03.2025) → Die Klage ist nicht verfristet.

2. Vorheriges behördliches Verfahren

- N hat kein behördliches Verfahren zur Aussetzung der Vollziehung gemäß §§ 80a Abs. 1 Nr. 2, 80 Abs. 4 VwGO (erfolglos) durchlaufen.
- Wohl hM: § 80a Abs. 3 VwGO ist Rechtsgrundverweisung und das behördliche „Vorverfahren“ nach § 80 Abs. 6 VwGO so nur für die Fälle der Anforderung öffentlicher Abgaben und Kosten anwendbar.

3. Erfordernis der Erhebung des Rechtsbehelfs in der Hauptsache?

- Nach der Wertung des § 80 Abs. 5 S. 2 VwGO ist ein Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO bereits vor Erhebung der Anfechtungsklage möglich.
- Umstritten, ob dies auch gilt wenn – wie vorliegend – kein Widerspruchsverfahren erforderlich ist → kann dahinstehen: N hat Anfechtungsklage erhoben.

IX. Ergebnis

Zulässigkeit (+)

B. Notwendige Beiladung

- Dritte, die derart beteiligt sind, dass die Entscheidung auch ihnen gegenüber nur einheitlich ergehen kann, sind gem. § 65 Abs. 2 VwGO beizuladen.
- Im Anfechtungsstreit: notwendig beizuladen ist derjenige, der durch die erstrebte Aufhebung beschwert wird. (Liegt bei Anfechtungsklagen gegen Verwaltungsakte mit Doppelwirkung immer vor.)
- N begehrt im Ergebnis Aufhebung der B erteilten Genehmigung (obgleich sein Ziel vorerst die Aussetzung der Vollziehung ist)
- B ist gem. § 65 Abs. 2 VwGO notwendig beizuladen.

C. Begründetheit des Antrags

- Begründet, wenn die Interessenabwägung zwischen dem **Aussetzungsinteresse** der Öffentlichkeit bzw. im Falle des § 80a VwGO **des Antragstellers** und dem **Vollziehungsinteresse des Bauherrn** ergibt, dass das Aussetzungsinteresse überwiegt.
 - Indiz: Erfolgsaussichten in der Hauptsache (vgl. etwa § 80 Abs. 4 S. 3 VwGO), allerdings nur summarisch zu prüfen.
 - Behördliche Entscheidung offensichtlich rechtmäßig → i.d.R. überwiegt das Vollziehungsinteresse des Bauherrn; behördliche Entscheidung offensichtlich rechtswidrig + Rechte der Nachbarn verletzt → das Aussetzungsinteresse überwiegt.
- Klage des N hat in der Hauptsache Erfolg, wenn die Genehmigung offensichtlich rechtswidrig ist und N dadurch in seinen Rechten verletzt ist (vgl. § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO).

I. Ermächtigungsgrundlage

Rechtsgrundlage für die Erteilung der Genehmigung der Nutzungsänderung: § 74 Abs. 1 BauO NRW. → Rechtmäßig erteilt, wenn keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften dem Vorhaben entgegenstehen.

II. Verletzung des Gebietserhaltungsanspruchs

- Ergibt sich aus den Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung (§§ 1 – 15 BauNVO) → Anspruch auf Erteilung der Begünstigung besteht nur im Rahmen der in der BauNVO normierten Beschränkungen der baulichen Nutzbarkeit.
- Gilt auch für Gebiete ohne Bebauungsplan, wenn diese faktisch einem Gebiet der BauNVO entsprechen, § 34 Abs. 2 BauGB.

1. Vorhaben gemäß § 29 Abs. 1 BauGB

- Anwendbarkeit der §§ 30 ff. BauGB → Nutzungsänderung einer baulichen Anlage gem. § 29 Abs. 1 BauGB?
 - Legaldefinition „bauliche Anlage“ des § 2 Abs. 1 BauO NRW ist nicht anwendbar → eigenständige bundesrechtliche Definition der baulichen Anlage i.S.v. § 29 BauGB: **auf Dauer mit Grund und Boden verbundenes Bauwerk mit bodenrechtlicher Relevanz / Planungsbedürftigkeit**
 - Hier: Relevante Nutzungsänderung, also Nutzung zu einem anderen als dem ursprünglich genehmigten Zweck, berührt **Belange von § 1 Abs. 5, 6 BauGB (+)**
- Anwendbarkeit der §§ 30 ff. BauGB (+)

2. Vereinbarkeit mit § 34 BauGB

a) Anwendbarkeit von § 34 BauGB

Im Zusammenhang bebauter Ortsteil iSv. § 34 BauGB = Bauten mit organischer Siedlungsstruktur innerhalb eines Bebauungszusammenhangs, die Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermitteln (+) → anwendbar

b) Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung

- Vorhaben muss sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen (§ 34 Abs. 1 S. 1 BauGB)
- Eigenart der näheren Umgebung entspricht einem Baugebiete der BauNVO → allein die Zulässigkeit nach BauNVO maßgeblich (§ 34 Abs. 2 BauGB)
- Gebiet entspricht einem reinen Wohngebiet → Zulässigkeit richtet sich nach § 3 BauNVO.

c) Wohngebäude gemäß § 3 Abs. 2, 4 BauNVO

→ Ist das Gebäude der Einrichtung für betreutes Wohnen ein Wohngebäude (§ 3 Abs. 2, 4 BauNVO)?

- Wohngebäude iSv. § 3 Abs. 2 BauNVO = zum dauernden Wohnen geeignete und bestimmte Anlagen
 - Wohnen ist gekennzeichnet durch auf Dauer angelegte Häuslichkeit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie Freiwilligkeit des Aufenthalts
 - § 3 Abs. 4 BauNVO: auch Wohngebäude, die der Betreuung und Pflege ihrer Bewohner dienen, sind zulässig → Zweckbestimmungen Betreuung/Pflege und Wohnen schließen sich nicht gegenseitig aus
 - Aber: ungeachtet ihres Pflege- und Betreuungsbedarfs muss **freiwilliges** und **dauerhaftes** Wohnen möglich sein (etwa kein krankenhausesartiges Umfeld) → vom Nutzungskonzept abhängig.
 - Freiwilligkeit (+), da ggf. auch durch einen gesetzlichen Vertreter gewährleistet; selbstbestimmte Häuslichkeit (+) durch eigene Möblierung, persönliche Dinge etc.; auf Dauer angelegt (+), keine provisorische Unterbringung, auf die verbleibende Lebensdauer kommt es nicht an; keine krankenhausesähnliche Unterbringung
- Genehmigung betrifft also ein i.S.v. § 3 Abs. 2, Abs. 4 BauNVO zulässiges Wohngebäude → **keine Verletzung des Gebietserhaltungsanspruchs**

III. Verletzung des bauplanungsrechtlichen Rücksichtnahmegebots

(gem. § 34 Abs. 2 BauGB iVm. § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO)

- § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO: Vorhaben sind unzulässig, wenn von diesen nach der Eigenart des Gebiets unzumutbare Belästigungen oder Störungen ausgehen können. (➔ Gebot der Rücksichtnahme)
- Interessenausgleich im Nachbarschaftsverhältnis ➔ Zumutbarkeit für Rücksichtnahmebegünstigten/-verpflichteten (empfindliche und schutzwürdige Stellung, verständliche und unabweisbare Interessen)
- Verstoß gegen das Rücksichtnahmegebot durch Lärmimmissionen des Kraftfahrzeugverkehrs ➔ mehr Fahrbewegungen als typisch für ein Mehrfamilienhaus, aber im Rahmen dessen, was hinzunehmen ist
- Keine unzumutbare Belastung ➔ Verstoß gegen das bauplanungsrechtliche Rücksichtnahmegebot (-)

IV. Zwischenergebnis

Nutzungsänderungsgenehmigung verstößt nicht gegen drittschützende Bestimmungen.

- ➔ Anfechtungsklage des N in der Hauptsache wird keinen Erfolg haben.
- ➔ Interesse der B an der erteilten Nutzungsänderungsgenehmigung überwiegt.
- ➔ Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ist unbegründet.

D. Endergebnis

Der Antrag des N gemäß §§ 80a, 80 Abs. 5 S. 1 VwGO auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Anfechtungsklage ist zulässig, aber unbegründet.

Professor Dr. iur. Christian Koenig, LL.M. (LSE)

Direktor

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Genscherallee 3
53113 Bonn

Telefon: +49 228 73-1891

Fax: +49 228 73-1893

sekretariat.zeia@uni-bonn.de

<http://www.zei.de/>